

# 采取综合配套措施，积极防治人为破坏

宁天宝

(黑龙江省阿城市水土保持委员会办公室)

## 提 要

采取综合配套措施，包括广泛宣传《条例》、《细则》，增强人民群众的法制观念；严肃查处典型案例，巩固扩大治理成果；采取果断有力措施，开展毁林开荒大检查；充分利用行政手段，明确和完善具体政策；加强队伍建设，建立乡规民约；建立健全水土保持机构，协调各个方面共同防治人为破坏，近5年来，基本上煞住了人为破坏的歪风。

全国第四次水土保持工作会议以来，阿城市以宣传落实《水土保持工作条例》（简称《条例》）和《黑龙江省水土保持工作实施细则》（简称《细则》）为重点，全面贯彻“防治并重、治管结合”的方针，巩固和扩大了水土保持工作成果。五年来，全市水土保持累计新增治理面积达到2.16万公顷，相当于1981年以前17年总治理面积的65%以上，其中：新增水土保持林面积1.1万公顷，平均成活率达75%，保存率达70%，比1981年以前分别提高15%和10%左右。

阿城市于1982年实行以户承包小流域治理后，调动了广大农民治理水土流失的积极性。但少数地方也出现了包而不治，包而不管，用而不治，甚至以承包为名进行新的掠夺式生产的现象。据1985年统计，在全市承包“五荒”的8,000个农户中，按照合同规定进行有计划治理、管护良好的占54%，包而不治、包而不管的占27%，只开发利用，不治管护或从事破坏性经营的占19%。加之东部山区40多个省市地经营的厂矿企事业单位滥垦、滥伐、滥开、滥采、滥挖等现象也较为普遍，新的人为破坏成为一个突出问题。据1986年调查，在此之前的5年期间，全市新的人为破坏面积达651公顷，占5年新增治理面积的3%，其中：超坡开荒267公顷，乱砍滥伐31.3公顷，毁林开荒120公顷，破坏草皮94公顷，开山炸石破坏林草植被54公顷，滥采沙石土料破坏地表植被87公顷。上述边治理边破坏的现象，如不采取果断有力的措施加以制止，必将造成新的恶性循环。因此，近5年来，我们在积极开展小流域综合治理的同时，始终把防止人为破坏、加强管护放在水土保持工作的首位，采取行政、法律、政策、宣传、组织、管理等综合配套措施，基本上刹住了人为破坏的歪风。我们的几点做法是：

## 一、广泛宣传《条例》、《细则》，增强广大群众的法制观念

《条例》和《细则》是指导水土保持工作的纲领性文件和重要经济法规。为了广泛宣传、深入贯彻这两个文件，在全市形成一个以法搞好水土保持的强大舆论，我们重点抓两项工作：

一是利用多种形式广泛开展宣传活动。4年来，累计出动宣传车800台次，张贴《条例》、《细则》、《森林法》4,000多张，召开各种大小型会议120多次，发水土保持简报45期，市电台广播稿件60多篇，办短训班12期，培训宣传骨干和专业户480人次。通过宣传活动，使广大干部

群众加深了对依法搞好水土保持重要性的认识。

**二是开展了普法教育试点工作。**1985年3月，市水土保持办公室和蜚克图人民法庭、蜚克图乡政府一起，开展了两个水土保持法规的宣传教育试点工作。乡政府、人民法庭分别由一名主要领导负责，抓住春季护林防火的有利时机，集中一段时间宣传《条例》、《细则》。全乡利用广播向农民宣传30余次，张贴《条例》50余张。乡党委、政府、法庭多次在干部大会上宣讲《条例》、《细则》，并公开处理了兴东村擅自批准当地农民砍伐人工林1,460棵的典型案例，指令该村书记限期作出检查，对4名首要分子依法拘留15天，总计罚款300元，当场交清；责令毁林者伐一造三，全部补齐。会后，又在东部山区村收回陡坡开荒20多公顷。在此基础上，乡政府由一名主要领导牵头，组成乡水土保持领导小组，发布了《关于加强林木和水土保持工程管护的十项规定》，对毁林、滥牧、打骂护林人员、打击报复揭发检举人、干部玩忽职守等违法行为规定了经济制裁和政纪处分等项具体办法。

我们及时总结了该乡开展普法教育试点工作的经验在全市推广，普遍开展了两个水土保持法规的宣传教育，在全市形成了强大的舆论。

## 二、严肃查处典型案例，巩固扩大治理成果

为及时制止新的人为破坏，我们指定专人负责，从查处典型案例入手，不断巩固和扩大治理成果。1986年至今，我们重点查处了5个方面的典型案例：

**一是平山建材厂职工毁林开荒案件。**该厂毁林严重，开荒无度，职工开荒达100公顷，平均每户为0.18公顷，每个在厂职工为0.1公顷，最多者达0.67—1.00公顷。对此案我们先后进行了3次调查，并写出专题报告上报有关单位。1986年，根据两个水土保持法规做了妥善处理。其处理结果是：自1986年起，凡属职工开荒一律禁止个人耕种，15°以上的全部退耕还林，15°以下的由所在地石场村接收管理，合理地分配给所属各村屯，宜粮则粮，宜林则林，宜休则休，严禁任何个人以任何方式继续毁林开荒。并决定从1986年起实行封山育林，封沟育草，争取在较短的时期内迅速恢复林草植被。

**二是玉泉强劳队开山炸石破坏林木案件。**玉泉镇玉泉村农民赵国华于1985年1月和玉泉村签订了管护化工厂采石山护坡林0.77公顷的30年专项承包合同，并由市政府发给本人林权证书。但哈尔滨市玉泉强劳队于此山东坡开采石场，经6年开山炸石，毁坏成材800多棵，价值约8,000多元。1986年我们根据《条例》、《细则》和有关政策规定，为了保护承包户的合法权益，经过两次调查核实，对此案件进行严肃处理，决定由强劳队负责包赔木材损失，并规定了开山炸石区界。

**三是张士国承包小流域破坏水土保持案件。**料甸乡南红村农民张士国，于1984年自愿承包韭菜沟小流域，承包年限为10年，面积约30公顷。张于当年10月将原有林木全部砍光，非法获利约2,000元。砍伐后，又擅自转包给永红村李振东。对此案我们已按政策予以处理：由张士国本人包赔经济损失2,000元，上交料甸乡水利站。

**四是破坏东兴水库库区植被案件。**1985年9月，玉泉镇东兴村农民杨彦岐、李子明、潘少堂，在东兴水库分水岭内的南沟里距水库约200米和500米处，用推土机开挖鱼池3处，严重破坏原有植被，造成新的人为水土流失。市水土保持办公室及时对此案进行调查，市水利局于同年9月23日下达文件，遵照《黑龙江省水土保持工作实施细则》第九条第二款和第二十六条规定，做出了2条处理办法：立即停止开挖鱼池活动，每户罚款500元；11月末缴玉泉镇水利站，用作恢复植

被的经费。

**五是玉泉林场擅自挖卖草皮，破坏水土保持案件。**该林场于1986年6月，以盈利为目的，以每平方米草皮1.5元的价格，卖草皮4,000平方米，非法获利6000元。市水土保持办公室派两名同志会同玉泉镇赴现场调查并拍了照片，发现实际破坏草皮1.5万平方米，破坏深度5—8厘米，使原来绿草如茵的大好草场变得满目疮痍。根据两个水土保持法规的有关规定，已指令玉泉林场负责人写出检查，收回非法所得6,000元作绿化费；由玉泉林场在1年内恢复植被。

通过对这些典型案件的处理，教育了广大干部群众，增强了法制观念。

### 三、采取果断有力措施，开展毁林开荒大检查

《条例》、《细则》发布以来的5年期间，为了全面制止人为破坏，由党政主要领导挂帅，在全市范围内开展了两次毁林开荒、破坏水土保持大检查。特别是1983年秋，在农村实行联产承包1年以后，由于一度出现了新的人为破坏。市政府利用1个月时间，有组织、有领导地在全市范围内开展了毁林开荒、破坏水土保持检查。参加这次大检查的各级领导干部和工作人员达984人，召开各种会议499次，广播宣传了318次，出动宣传车30台，宣传员1,026人，写出宣传板、标语5,435块（张），受教育人数达13万多人，占应受教育面的91%。这次大检查，抓住了三个方面的重点：

一是在国营林区毁林开荒、毁林搞副业、陡坡开荒、破坏水土保持、破坏水土保持工程的；

二是盗伐、毁林、哄抢集体林木的；

三是机关、厂矿、企事业、学校、部队未经批准擅自进入林区开荒种地搞副业的。

在检查中，对全县741个单位的毁林开荒进行了认真检查，受检查的总户数达18,657户。全市共查出滥垦荒地14,113块，面积403公顷，其中：毁林开荒330块，6.5公顷；陡坡开荒1,889块，309.7公顷；林间空地开荒2,869块，84.1公顷；破坏水利设施开荒25块，2.2公顷；因开荒滥伐林木4,265棵。检查后，区别不同情况，按照政策进行了处理，其中：罚款1,049.3元，收回林木赔偿损失费3,313.56元，总计为4,362.86元。

通过这次大检查，增强了以法治林，以法保护水土资源的自觉性，进一步落实了林木管护、土地管理和水土保持工程管护制度，处理了破坏水土林资源的典型案件，使各级干部和群众受到深刻教育。

### 四、充分利用行政手段，明确和完善具体政策

阿城市5年来的水土保持工作，始终贯穿着“防治并重、治管结合”这条主线，在“防”字上做文章，在“管”字上下功夫。为了解决人为破坏问题，市委、市政府结合全市的具体情况制定了相应的政策。1983年8月，市政府发布了《关于防治水土流失，加强水土保持工程管护的规定》；批转《关于进一步落实中共中央国务院紧急指示，开展毁林开荒和破坏水土保持工程大检查情况的报告》。1984—1986年，连续3年发布了《关于宣传贯彻落实〈水土保持工作条例〉的决定》、《关于深入宣传贯彻〈黑龙江省水土保持工作实施细则〉的决定》、《关于进一步贯彻落实〈水土保持工作条例〉和〈黑龙江省水土保持工作实施细则〉的决定》。5年来，还4次转发了市长讲话和《水土保持工作会议纪要》。这些规定、决定、讲话、纪要，均针对不同时期出现的人为破坏问题重点提出相应对策，要求各级党政领导纳入重要工作日程认真解决。市政府和水土

保持委员会为全面加强水土保持管护工作，从根本上解决几年来以户承包小流域治理后出现的人为破坏问题，1986年，又及时制定了《关于承包小流域和荒山坡地治理开发的若干具体政策规定》，进一步明确规定了承包双方的权责利，调动了广大农户的积极性。这15条具体政策中规定：凡实行以户承包的小流域和“五荒”，土地所有权仍归集体所有；承包后如承包者违反合同规定毁林开荒，延期不治，集体有权收回另行承包；承包年限一般定为30—50年，长期稳定不变；承包合同应写明双方权责利和治理项目、步骤、标准、承包年限、分成比例。任何一方中途毁约，应负责赔偿经济损失；承包流域和“五荒”的治理必须服从统一规划，限期完成。逾期不治者，按承包面积每公顷每年上缴集体资源荒废金75元以上；承包者在承包范围内不得毁林、毁草开荒，不得破坏原有工程，成林的间伐必须执行林业政策，违者，按《条例》、《细则》予以惩处；相邻乡镇、村屯的流域，由有关各方协商承包。对本地长期不予承包治理的小流域和“五荒”，经乡镇政府批准，允许机关干部、厂矿职工、学校师生、待业青年承包治理；承包范围内原有的私人开荒一律收归集体，和原有梯田、塘坝等工程同时承包下去，纳入统一治理规划，由承包户负责治理、管护、使用，如破坏原有工程，由承包者负责修复并赔偿经济损失；在进行开发承包治理的同时，要规划出足够的沟坡作为牧地，进行定点放牧，因滥牧损坏林木，按规定对畜主予以罚款。

## 五、加强队伍建设，建立乡规民约

**一是建立一支水土保持检查队伍。**1986年春，对水土保持干部、各乡镇主管农林水的副乡长副镇长和水利站站长40多人颁发了水土保持检查证及徽章，以便按照《条例》、《细则》规定执行任务。

**二是组建乡镇护林大队。**如杨树、舍利等乡镇，均抽调10人左右组成专业护林大队，直接归乡长指挥，负责巡回护林，查处本辖区范围内的毁林开荒、破坏水土保持案件。

**三是设专兼职护林员。**目前全市已有70%以上的村屯有护林组织和护林员。这样，全市已形成了国家有检查员、乡镇有护林大队、村屯有护林员的三级检查管护体系。

在加强队伍建设的同时，还普遍制定了乡规民约，起到了互相监督、自我教育作用，促进了管护工作。如新华乡新庆村1985年春与全体村民约法八章，促进了水土保持工程的管护。这八条章法中规定：小流域承包户和薪炭林地逾期2年不治理、不造林，收回土地另行承包，每公顷地每年缴资源荒废金150元；私自砍伐林木，1—2年生罚3元，3—5年生罚款10元，6年生以上罚款20元，当场兑现；牲畜毁坏一棵树，分别按树龄罚畜主2—5元，并负责栽活两棵；擅自拆毁1米梯田埂，罚款1.5元，并令其修复；供给承包户的苗木，栽活不要钱，栽不活1棵作价0.2元，年终兑现；揭发破坏水土保持有功者，得罚金的50%，由村民委付给本人；间伐成材须经乡政府和林业部门批准，本村任何人无权擅自批准各户私自采伐。再如杨树乡新强村，由于全面加强管护，目前覆被率增加到16.1%，实现了1人0.07公顷的人工林。这个村加强水土保持林管护的主要经验有三条：

**一是管住管不住，关键在制度。**该村制定并落实了“一、二、三、四和六负责”制度，即：毁坏一棵树，罚款二元钱，栽活三棵树，不栽的罚四元；“六负责”是：儿童毁林家长负责，学生毁林校长负责，农民毁林村长负责，职工毁林单位负责，集体毁林领导负责，放牧毁林畜主负责。幼林抚育管理实行“四、三、二”制度，即：当年造林四铲四趟，二年生林地三铲三趟，三年生林地二铲二趟。

**二是管严管不严，关键在护林员。**全村组建了一支12人的护林专业队伍，做到领导变动，管林人员不动，生产队撤销，护林队伍不散。护林员的工资实行固定加浮动，根据成活率、保存率按比例增加或减少工资。

**三是管好管不好，关键在领导。**专设一名副村长常年抓林业。村民委员会对护林人员的工作大力支持，并经常督促检查，仅1985年就进行了9次检查，对毁林者罚款216元，刹住了毁林风，提高了林木保存率。

据统计，到1987年，全市已有40%以上的乡镇、50%以上的村屯普遍制定了公约、制度、办法、布告或规定。市水土保持办公室在这项工作中，重点抓了各重点流域的制度建设，以市政府水土保持委员会和乡镇政府名义联合发至各流域千家万户。今年5月份以来，连续发布了《赵安屯试点小流域水土保持工程和林木管护办法》、《关于加强西小街流域管护的布告》、杨祠乡关于加强林木和水土保持工程管护的布告》等。这些布告、办法和公约的共同特点是“四禁止”、“三保护”、“两实行”、“一奖励”，即：禁止滥垦荒、滥放牧、滥打柴、滥采伐；保护林草植被，保护工程设施，保护检举人的合法权益；实行封山育林、育草，实行垦荒和采伐审批制度；奖励有功人员。

## 六、建立健全水土保持机构，协调各方共同防治人为破坏

水土保持工作是一个庞大的系统工程。有效地防治新的人为破坏，需要多部门、多学科协调一致地进行联合作战。这就需要有一个权威性的水土保持机构。几年来，市委、市政府为加强对这些工作的领导，主要抓了以下几项工作：

**一是建立健全了市水土保持委员会。**1982年秋，由一名主管农林水工作的主要领导任主任，由水利局、林业局局长任副主任，由12个局委办领导参加，组成了新的水土保持委员会。1986年，为有效实施《条例》、《细则》，增补法院院长、公安局局长为副主任。委员会坚持例会制度，每年两次定期研究解决水土保持工作中的重大问题。委员会下设水土保持办公室配备了5名专职干部，负责处理日常工作。

**二是切实加强了基层水土保持机构。**永源、平山、新华、杨树、玉泉、舍利、董克图等7个水土保持工作任务较重的乡镇，都由主管这项工作的乡（镇）长挂帅，成立了水土保持领导小组，并由水利站长侧重抓此项工作。

**三是明确了各部门业务分工。**根据上级要求和本市实际情况，1985年明确了12个部门的业务分工。各有关部门和单位在市水土保持委员会的领导下，各负其责，分工协作，协调一致地搞好水土流失的防治工作。

**四是建立健全经常性的检查制度。**阿城市规定，市水土保持办公室不仅有权督促检查同级，而且有权督促检查上级在本市兴办的有关基本建设和生产中的水土保持工作。对各级驻本市的厂矿、企业、机关、学校、部队的水土保持工作，市水土保持办公室有权按照规定进行经常性的检查。特别对在山区和丘陵区开矿、筑路、采石、烧窑、建厂或进行其他基本建设，拒不采取水土保持措施，造成水土流失灾害的单位，市水土保持办公室有权按照《条例》第十四、二十一、三十条规定予以严肃处理。

为了使检查工作经常化、制度化，全市还规定，各乡镇、各单位每年都要利用一段时间，由一名主要领导负责，由水土保持和农林水政法干部参加，对当地农民和干部职工或单位毁林开荒、超坡开荒、铲草皮开荒和破坏水土保持工程的情况，进行一次全面认真地检查，对情节严重

者依法进行经济和法律处理。凡上级指定的自然保护区、风景区、市级以上文物保护区以及松花江背水坡以外30米之内，阿什河等河流两岸背水面坡脚以外20米以内，禁止挖沙石土料；新建参场、蚕场、养鹿场和药材、木耳等副业场地，必须采取水土保持措施。

**五是制定了水土保持小流域检查验收标准。**1986年制定了这个标准，把防治管有机地结合起来，规定：凡列入国家重点治理项目的小流域，治理年限最长不得超过5年；水土保持林保存率都要达到80%以上；土质脊薄的“鸡爪岗”地块全部退耕还林；25°以上陡坡地，承包后在二三年内全部退耕还林；15°以上耕地要在三五年内退耕还林；小流域范围内的荒山、荒坡、荒沟全面实行封山育林、封沟育草。

**六是划拨非治理费保证抓好管护工作。**近几年来，全市每年都从水土保持投资中划拨5%左右的资金作为非治理费，用于水土保持宣传、教育和奖励等。5年来，我们召开了3次全市性的奖励大会，对在水土保持管护工作中成绩突出的干部、群众和单位进行奖励，获奖人数达60多人次，累计奖励金额达3,500多元。这些单位和个人已成为全市搞好水土保持治理管护工作的典型样板和积极分子，推动了全市的水土保持工作。

Adopt unified vigorous measures to form a complete set  
avoid man-made destructions in natural environment

*Ning Tianbao*

*(Committee of Soil and Water Conservation of Acheng City,  
Heilongjiang Province)*

Abstract

The government of Acheng City pays attention to adopting unified complete measures to prevent man-made destruction, including to conduct widely propaganda of "The Law of Soil and Water Conservation" and "The Detailed Regulations of Soil and Water Conservation", to strengthen people's legal idea, to deal with typical cases seriously, which causes man-made destructions, so as to consolidate and expand the victories in harness of soil and water; to adopt decisive and powerful measures to checkmate the events of destroying forest and land; to fully depend on laws and administrative decrees to supervise the perfect running of the concrete policies; to strengthen building of complete organization of soil and water conservation and set up local rules and civil law; to coordinate every sides to prevent man-made destructions. In recent five years, they basically stop the evil trends of man-made destructions.